



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

nella Camera di Consiglio del 9 aprile 2020

dott.ssa	Lucilla Valente	Presidente
dott.	Sergio Gasparri	Consigliere
dott.	Domenico Cerqua	Referendario, relatore

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 2 luglio 2008);

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”* e, in particolare, l'articolo 7, comma 8;

VISTO gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009 n. 9, recante *“Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e dei criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo”*;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010 n. 8, recante *“pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva”*;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010 n. 54;

VISTO il decreto con il quale il Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per il Molise per l'anno 2020;

Vista la nota prot. n. 1934 del 30 gennaio 2020, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 157, del 31 gennaio 2020, con cui il Sindaco del Comune di Pescolanciano (IS) ha avanzato richiesta di parere;

VISTA l'ordinanza n. 10/PRES/2020, del 7 aprile 2020, con la quale il Presidente di questa Sezione ha convocato, per il 9 aprile 2020, la Camera di consiglio "da remoto" ex art 84, comma 6 e 85 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18;

Udito il relatore, Ref. Domenico Cerqua;

FATTO

1. Con nota prot. n. 1934, del 30 gennaio 2020 (acquisita al protocollo di questa Sezione n. 157 del 31 gennaio 2020), il Sindaco del Comune di Pescolanciano ha formulato un'articolata richiesta di parere in materia di determinazione delle indennità di funzione degli amministratori degli enti locali.

Al fine di rendere più agevole l'esame dei quesiti, appare indispensabile delineare, preliminarmente, la cornice delle disposizioni rilevanti nella fattispecie, che il Comune espressamente richiama ed a cui sono collegate le problematiche interpretative proposte.

La determinazione dei valori economici di base per le "indennità di funzione" dei sindaci e degli assessori degli enti locali è ancor oggi contenuta nel decreto del Ministero dell'Interno 4 aprile 2000, n. 119 (articolo 1 e tabella A), fatta salva la riduzione del 10% disposta - come noto - dall'articolo 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

L'articolo 1, comma 136 della legge 7 aprile 2014, n. 56, ha disposto che i comuni interessati dall'aumento del numero dei consiglieri e di quello massimo degli assessori comunali (introdotto dal comma 135 del medesimo articolo 1 della legge citata) ***"provvedono, prima di applicarla, a rideterminare con propri atti gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori locali, di cui al titolo III, capo IV, della parte prima del testo unico, al fine di assicurare l'invarianza della relativa spesa in rapporto alla legislazione vigente, previa specifica attestazione del collegio dei revisori dei conti"***.

Al fine di dare attuazione alla ricordata previsione normativa (ritenuta applicabile, alla stregua della sua interpretazione letterale, sia all'Organo consiliare che a quello

giuntale), il Comune, con la deliberazione di Giunta n. 4 del 22/06/2016, ha pertanto operato una rideterminazione dell'importo - per quanto in questa sede rileva - delle indennità spettanti a sindaco e assessori.

In particolare, la quantificazione degli importi spettanti è stata effettuata tenendo conto dei seguenti dati normativi:

- l'articolo 16, comma 17, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), per i comuni con popolazione non superiore a 1.000 abitanti (tra i quali rientra Pescolanciano) aveva previsto la sola presenza del Sindaco, al quale - secondo i valori indicati nella tabella A del D.M. 119/2000, come incisi dalla riduzione introdotta dalla legge 266/2005 - spettava un'indennità di funzione pari a € **1.162,00**;
- l'articolo 1, comma 135 della legge 56/2014 ha reintrodotto per tali comuni l'organo giuntale, regolandone la composizione analogamente a quanto già previsto per i Comuni con popolazione compresa tra 1001 e 3000 abitanti, quindi consentendo la nomina di un numero massimo di due assessori (tra i quali un vicesindaco).

Di conseguenza, muovendo dalla misura dell'indennità di funzione mensile (€ 1.162,00) fino ad allora spettante al Sindaco (ritenuta la "spesa" di cui "assicurare l'invarianza" ai sensi del comma 136 della legge), il Comune ha detratto da tale importo le somme spettanti a vicesindaco e assessore ai sensi del D.M. 119/2000 (rispettivamente, € 174,30 ed € 116,20) e ha determinato per differenza l'indennità da erogare al sindaco, pari a € **871,50**.

Va evidenziato che tale opzione interpretativa è stata seguita, in sede di applicazione della norma di contenimento della spesa introdotta dal comma 136 della legge 56/2014, da numerosi comuni sulla scorta di indicazioni offerte da numerose pronunce delle Sezioni regionali di questa Corte, nonché dagli orientamenti del Ministero dell'Interno (circolare del Dipartimento Affari interni e territoriali n. 6508, del 24 aprile 2014).

Orbene, successivamente alla delibera giuntale è intervenuta la pronuncia della Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 35/SEZAUT/2016/QMIG, depositata in data 12 dicembre 2016) secondo cui, per quanto in questa sede rileva:

"2. il principio di invarianza di spesa di cui all'art. 1, comma 136, della legge n. 56/2014, riguarda soltanto gli oneri connessi all'espletamento delle attività relative allo status di

amministratore locale (tra cui i gettoni di presenza dei consiglieri degli enti locali) che vanno determinati secondo il criterio della spesa storica [...]”;

“4. non è oggetto di rideterminazione l’indennità di funzione relativa all’esercizio dello status di amministratore, che spetta nella misura prevista dalla tabella A del DM 119/2000, con la riduzione di cui all’art. 1, comma 54, della L. n. 266 del 2005”.

Tenuto conto dell’ordito normativo finora compendiato, e circoscritta la fattispecie al caso in cui l’Ente abbia già deciso di adottare una delibera di rideterminazione dell’importo delle indennità spettanti agli amministratori, in conformità agli orientamenti espressi nella deliberazione 35/SEZAUT/2016/QMIG della Sezione delle Autonomie, il Sindaco del Comune di Pescolanciano formula le seguenti richieste:

- *se sussista “il diritto del Sindaco ad ottenere la differenza tra l’importo [rideterminato]” e “l’importo di euro 871,50 effettivamente percepito dal Sindaco dal 2016 fino alla data di adozione della delibera di adeguamento delle indennità”;*
- *“se l’eventuale erogazione degli importi “arretrati” al Sindaco da parte dell’ente configuri un debito fuori bilancio (sebbene tra le ipotesi tipiche di detto istituto non rientri la predetta ipotesi ai sensi del d.lgs. n. 267/2000) o se possa ritenersi ricorrente, nel caso di specie, di una semplice passività pregressa dovuta alla “interpretazione autentica” della normativa resa oggi possibile dal contenuto della deliberazione n. 35 del 2016” della Sezione delle Autonomie.*

Tra le norme che disciplinano il contenuto della richiesta non rileva - come peraltro correttamente evidenziato dal Comune istante - la modifica introdotta dalla c.d. manovra fiscale del 2019, che dà un’ulteriore possibilità di innalzare l’importo della indennità di funzione del sindaco; ci si riferisce, in particolare, al comma 8-bis dell’articolo 82 del TUEL, in vigore a far data dal 25 dicembre 2019, secondo cui *“La misura dell’indennità di funzione di cui al presente articolo spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti è incrementata fino all’85 per cento della misura dell’indennità spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti”*, norma introdotta dall’art. 57-quater (*“Indennità di funzione minima per l’esercizio della carica di sindaco e per i presidenti di provincia”*) del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (*“Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili”*), ed inserita in sede di conversione dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157.

DIRITTO

2. La richiesta di parere è soggettivamente ammissibile in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Pescolanciano, organo legittimato a proporla ai sensi dell'articolo 50 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

3. Con riferimento al profilo oggettivo, occorre verificare se il quesito rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'articolo 7, comma ottavo, della Legge 6 giugno 2003, n. 131, secondo cui Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri "*in materia di contabilità pubblica*".

In relazione all'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, giova richiamare i consolidati orientamenti fondati sui principi espressi, al riguardo, dalle Sezioni Riunite e dalla Sezione delle Autonomie nelle pronunce di orientamento generale emanate nell'esercizio della funzione nomofilattica ad esse attribuita.

In particolare, come noto, la Sezione delle Autonomie, fin dall'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha precisato che la funzione consultiva:

- può riferirsi esclusivamente alla materia contabile pubblica, quindi ai bilanci pubblici, a norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile;
- non può concernere fatti gestionali specifici, dovendo riferirsi ad ambiti e oggetti di portata generale;
- deve escludere l'esame di quesiti che possano essere oggetto di disamina da parte di altri Organi, al fine di scongiurare interferenze e condizionamenti, nonché di evitare il rischio di orientare le amministrazioni nelle scelte di condotte processuali relative a contenziosi giudiziari in atto o in via di instaurazione.

Tali indicazioni sono state ampiamente sviluppate e precisate in decisioni ormai risalenti. In particolare, con la deliberazione n. 5/AUT/2006 è stata evidenziata l'esigenza che la nozione di "*contabilità pubblica*" oggetto della funzione consultiva sia interpretata con limitato riferimento alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o segue i distinti interventi di settore: "*Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è*

anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".

Analogamente, le Sezioni Riunite con la deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, hanno ricordato che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 "conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica", precisando inoltre che la nozione di contabilità pubblica non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitata al "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici", sia pure "in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri".

3.1 Tanto premesso, il primo quesito, esaminato il contenuto delle questioni proposte alla stregua dei richiamati principi in materia di presupposti per l'esercizio della funzione consultiva, deve considerarsi oggettivamente inammissibile.

Esso, infatti, sollecita la Corte dei conti ad esprimersi riguardo a situazioni soggettive collegate in via diretta e immediata ad una puntuale e non obbligata scelta gestionale dell'Ente.

Del resto, nel formulare la richiesta, il Comune mostra di avere ben chiara l'evoluzione della stratificata disciplina normativa in materia di limiti agli importi delle indennità di funzione e relativi orientamenti giurisprudenziali. Di conseguenza, non sono richiesti al riguardo chiarimenti ermeneutici, ma si sollecitano puntuali indicazioni in ordine alle modalità con cui procedere all'eventuale erogazione di importi arretrati in esito all'eventuale approvazione di un atto di "adeguamento" ai contenuti della ricordata pronuncia della Sezione delle Autonomie.

Il giudizio di inammissibilità trova conferma in una recente deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Puglia che, pronunciandosi in ordine a una richiesta di parere di contenuto analogo, ha così deciso: "(..) la richiesta deve essere dichiarata inammissibile nella parte relativa alla possibilità di procedere alla liquidazione delle differenze rispetto alle asserite minori indennità percepite: per consolidata giurisprudenza contabile, infatti, devono ritenersi tali le richieste, come la presente, concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza di questo giudice nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione

di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale" (cfr. Sezione di controllo per la Puglia, deliberazione n. 8/2019/PAR). Sostanzialmente negli stessi termini è il contenuto della deliberazione n. 24/PAR/2017 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

3.2 Ferma la preclusione dell'esame del merito del quesito, giova ricordare che il Comune, nel disciplinare la fattispecie in esame tenendo conto di tutti i concorrenti profili (compresa la circostanza che l'eventuale adeguamento alle conclusioni della Sezione delle Autonomie interverrebbe alcuni anni dopo la pronuncia n. 35/SEZAUT/2016/ QMIG), sarà chiamato altresì a confrontarsi con gli orientamenti di diverse Sezioni regionali di controllo - condivisi dalla deliberazione n. 31/2017/PAR di questa Sezione - secondo cui *"essendo stata abolita dal 2008 la possibilità per gli enti locali di modificare autonomamente l'importo dell'indennità, le delibere contenenti eventuali riduzioni, superiori a quelle fissate dalla legge, vanno intese come rinunce volontarie ad una parte dell'indennità, che non hanno alcuna influenza sull'ammontare della stessa per gli esercizi successivi"* (cfr. Sezione di controllo Lombardia, deliberazione n. 382/2017/PAR, Sezione di Controllo Veneto, deliberazione n. 132/2015/PAR, Sezione di controllo Piemonte deliberazione n. 278/2012/PAR).

3.3 La peculiarità della fattispecie oggetto della richiesta sollecita il Collegio ad affrontare un ulteriore profilo di astratta rilevanza del quesito, connesso all'eventuale possibilità di valorizzare argomenti ermeneutici sia letterali che sistematici, emersi successivamente alla deliberazione n. 35/SEZAUT/2016/QMIG, al fine di sollecitare la riconsiderazione di tale pronunciamento - cui il Comune ha annunciato di voler dare seguito - nella parte in cui ritiene che il principio di invarianza di spesa di cui all'art. 1, comma 136, della legge n. 56/2014 non trovi applicazione ai fini della rideterminazione dell'indennità di funzione relativa all'esercizio dello *status* di amministratore (conclusione che non risulta costantemente seguita dalla giurisprudenza successiva: cfr. Sezione regionale per il Piemonte, deliberazione n. 19/2017/SRCPIE/PAR).

In primo luogo, è stato evidenziato che l'articolo 1, comma 136, della legge 56/2014 collega in via generale l'obbligo di rideterminazione a tutti gli oneri connessi con le attività in materia di *"status degli amministratori locali"*, senza distinguere tra *indennità di funzione* di sindaci e assessori e *gettoni di presenza* dei consiglieri.

In tal senso, la previsione sembra saldarsi con l'articolo 77 (*"Definizione di amministratore locale"*) del T.U.E.L. - norma che appunto apre il titolo III, capo IV, parte prima del testo

unico cui si riferisce il citato comma 136 -, che così statuisce: “2. [...] *Per amministratori si intendono, ai soli fini del presente capo, i sindaci, [...] i componenti delle giunte comunali [...]*”.

Del resto, se si riferisce l’obbligo di invarianza a erogazioni la cui misura è *naturaliter* del tutto imprevedibile (il totale dei gettoni di presenza dei consiglieri, ovviamente influenzato dal numero variabile, nel corso degli anni, delle riunioni consiliari), imponendo di ancorarne la determinazione a un parametro ulteriore (la “*spesa storica*”) non previsto dalla norma, appare *a fortiori* ragionevole invocarne l’applicazione alle indennità di funzione mensili, di importo tendenzialmente fisso e continuativo.

Sul piano sistematico, potrebbe assumere, altresì, rilevanza la sopravvenuta previsione del comma 2-*bis* dell’articolo 44 del decreto-Legge 17 ottobre 2016, n. 189 (convertito, con modificazioni, dalla L. 15 dicembre 2016, n. 229), aggiunto dall’articolo 9-*bis* del D.L. 9 febbraio 2017, n. 8 (convertito, con modificazioni, dalla L. 7 aprile 2017, n. 45).

Tale disposizione, nel quadro delle misure a beneficio di sindaci e assessori dei comuni colpiti dagli eventi sismici del 2016 con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e ricadenti in una cosiddetta ‘*zona rossa*’, ha testualmente previsto, “***In deroga [...] all’articolo 1, comma 136, della legge 7 aprile 2014, n. 56***”, la “*facoltà di applicare l’indennità di funzione prevista dal regolamento di cui al decreto del Ministro dell’interno 4 aprile 2000, n. 119, per la classe di comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 30.000 abitanti*”.

La norma, dunque, in sede di ricognizione della disciplina che concorre in via “*ordinaria*” a determinare *l’indennità di funzione* (finalizzata a introdurre una previsione derogatoria), menziona espressamente anche il ripetuto comma 136. Tuttavia, se è tenuta ferma la conclusione secondo cui quest’ultimo non si riferisce alle indennità di funzione, deve conseguentemente essere esclusa ogni interpretazione utile al richiamo contenuto nel citato comma 2-*bis*.

La Sezione esprime l’avviso che lo scrutinio avente ad oggetto la sussistenza delle condizioni per sottoporre al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell’art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009 (convertito dalla legge n. 102/2009) e dell’art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012 (convertito dalla legge n. 213/2012), una questione di massima finalizzata all’adozione di una eventuale, nuova pronuncia di orientamento non possa trovare ingresso nella presente deliberazione.

Tale esito, conseguendo alla trattazione nel merito della domanda, presuppone la positiva conclusione del relativo giudizio di ammissibilità, collegato in via diretta e immediata alla prospettazione della richiesta.

Al contrario, ogni declaratoria di inammissibilità ha - per sua natura - un contenuto ostativo all'analisi delle questioni sollevate, precludendone l'esame nel merito, anche qualora, ai fini della loro definizione, si prospetti la necessità di affrontare una questione pregiudiziale sul piano logico-giuridico.

3.4 Al giudizio di inammissibilità del primo quesito consegue la preclusione dell'esame dell'ulteriore questione interpretativa contenuta nella richiesta di parere.

Tanto premesso e considerato, la Sezione regionale di controllo per il Molise

DICHIARA

inammissibile la richiesta di parere, in premessa indicata, presentata dal Sindaco del Comune di Pescolanciano (IS);

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deciso nella camera di consiglio, svoltasi mediante collegamento da remoto, del 9 aprile 2020.

L'estensore
f.to (Domenico Cerqua)

Il Presidente
f.to (Lucilla Valente)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 04 MAGGIO 2020

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO

f.to (dott. Davide Sabato)